VGH 9 S 2585/21
VG 1 K 4068/21



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

G.,
Ludwigsburg

- Antragsteller -
- Beschwerdeführer -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Winkler & Ludwig GbR,

gegen

Stadt Ludwigsburg,
- Fachbereich Sicherheit und Ordnung -,
Wilhelmstraße 9, 71638 Ludwigsburg, Az: III- 32-0 Fe/ Verbot Aufzug 14.08.2021

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdeführerin -

wegen Versammlung
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat der 9. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Roth, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Feldmann und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Wittmann

am 13. August 2021

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 12. August 2021 - 1 K 4068/21 - wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 5.000,- EUR festgesetzt.

Gründe

1. Der Senat entscheidet über die am heutigen Tag eingegangene Beschwerde des Antragstellers zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) vor Ablauf der Beschwerdebegründungsfrist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO, da der Aufzug, den der Antragsteller veranstalten möchte, am 14.08.2021 um 15:00 Uhr beginnen soll und er das mit der Beschwerde verfolgte Ziel nur bei einer vorherigen Entscheidung des Senats vollständig erreichen könnte. Der Antragsteller hat seine Beschwerde bereits in der Beschwerdeschrift begründet. Die Antragsgegnerin hatte Gelegenheit, sich zu der Beschwerdeschrift zu äußern; sie hat davon Gebrauch gemacht.

2. Die Beschwerde ist zulässig, aber nicht begründet.

Die fristgerecht dargelegten Gründe, auf die die Prüfung des Senats grundsätzlich beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), geben dem Senat keinen Anlass, über den Antrag des Antragstellers, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs vom 11.08.2021 gegen den Bescheid vom 06.08.2021 in Bezug auf den von ihm angezeigten Aufzug wiederherzustellen, abweichend vom Verwaltungsgericht zu entscheiden und dem privaten Interesse des Antragstellers den Vorrang gegenüber dem öffentlichen Interesse am Sofortvollzug einzuräumen. Auf die Begründung des Verwaltungsgerichts wird zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Das Beschwerdevorbringen rechtfertigt keine andere Entscheidung.

Der Antragsteller macht im Wesentlichen geltend, alle Menschen in Deutschland hätten zwischenzeitlich ein Impfangebot erhalten. Unter freiem Himmel liege eine Übertragungswahrscheinlichkeit im Promillebereich und auch nur

dann, wenn längerer Kontakt bestehe. In Zeiten niedriger Prävalenz sei eine Übertragungswahrscheinlichkeit ohnehin sehr unwahrscheinlich. Das Gesundheitssystem sei nicht überlastet, es sei auch nie überlastet gewesen, eine Überlastung drohe - insbesondere aufgrund der Impfquote (laut RKI) - nicht. Eine konkrete Gefahr für Dritte bestehe mithin nicht. Damit dringt der Antragsteller nicht durch.

Nach § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung oder einen Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzugs unmittelbar gefährdet ist. Dabei umfasst der Begriff der öffentlichen Sicherheit den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315). Die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm sind unter Beachtung der durch Art. 8 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit auszulegen (VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 16.05.2020 - 1 S 1541/20 -, juris). Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig. Solche Eingriffe kommen nur dann in Betracht, wenn die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet ist, d. h. wenn der von der Versammlungsbehörde anzustellenden Gefahrenprognose konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zu Grunde liegen, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts ergeben; bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (BVerfG, Beschluss vom 12.05.2010 - 1 BvR 2636/04 -, juris; ThürOVG, Beschluss vom 04.07.2021 - 3 EO 467/19 -, juris Rn. 10 und vom 12.04.2002 - 3 EO 261/02 -, juris Rn. 14 m. w. N.). Für die Gefahrenprognose können Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu

der geplanten Versammlung aufweisen (BVerfG, Beschluss vom 12.05.2010 - 1 BvR 2636/04 -, juris Rn. 17). Dabei liegt nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts, die auf die Konzeption der Grundrechte als Abwehrrechte abgestimmt sind, die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von freiheitseinschränkenden Maßnahmen bei der Behörde (BVerfG, Beschluss vom 04.09.2009 - 1 BvR 2147/09 -, juris Rn. 13; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 05.06.2021 - 1 S 1849/21 -, juris).

Diesen Anforderungen ist im vorliegenden Fall genügt. Es liegen, wie das Verwaltungsgericht zutreffend entschieden hat, hinreichende Anhaltspunkte vor, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des beabsichtigten Aufzugs gegen die Vorschriften der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 25.06.2021 in der ab 26.07.2021 geltenden Fassung (GBl. S. 550, 665) verstoßen werden und von der Durchführung des Aufzugs infektionsschutzrechtlich nicht mehr vertretbare Gefahren ausgehen, deren Entstehung aufgrund der Erfahrungen mit vergleichbaren Versammlungsaufrufen des Antragstellers und seiner Einlassungen im unmittelbaren Kontext der nunmehr angekündigten Versammlung durch Hygieneauflagen oder andere mildere Mittel nicht in hinreichender Weise begegnet werden kann.

Das Verwaltungsgericht hat seine Auffassung, dass die Durchführung der Versammlung höchstwahrscheinlich zu erheblichen Gefahren für die Schutzgüter von Leib und Leben führen würde, auf die Einschätzung der aktuellen Infektionslage des hierzu berufenen (§ 4 IfSG) Robert Koch-Instituts (RKI) gestützt (BA S. 4 ff.).

Dem kann der Antragsteller voraussichtlich nicht mit Erfolg entgegenhalten, unter freiem Himmel liege eine ohnehin sehr unwahrscheinliche Übertragungswahrscheinlichkeit im Promillebereich und dies auch nur dann, wenn längerer Kontakt bestehe.

Das Verwaltungsgericht hat nachvollziehbar dargelegt, dass zumindest beachtliche Infektionsgefahren auch bei Menschenansammlungen im Freien bestehen. Es kann sich auch dazu auf den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Pandemiegeschehen stützen. Das RKI führt in seiner aktuellen „Risikobewertung zu COVID-19“ (Stand 02.08.2021) unter anderem aus, dass die Aerosolausscheidung bei lautem Sprechen, Singen oder Lachen stark ansteigt und dass bei Unterschreitung des Mindestabstands von 1,5 m ohne Maske, z. B. bei größeren Menschenansammlungen, gerade auch im Freien ein Übertragungsrisiko besteht (vgl. RKI, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html, zuletzt abgerufen am 13.08.2021). Die Einschätzung des RKI in der genannten Risikobewertung beruht auf einer Auswertung der zurzeit vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse und ist inhaltlich nachvollziehbar. Dass hierzu teils auch andere Auffassungen im Fachdiskurs vertreten werden, führt zu keinen Rechtsfehlern in der Gefahrenprognose des Verwaltungsgerichts. Gerade bei Versammlungen, bei denen regelmäßig ein dynamisches Geschehen sowie Gedränge bei An- und Abreise herrscht, lautstark Meinungen bekundet werden und viel gesprochen wird, kann es bei Unterschreitung des Mindestabstands durchaus zu Übertragungssituationen - sei es durch Aerosole oder Tröpfchen - kommen. Dies gilt umso mehr für den hier gegenständlichen Aufzug, der sich nicht linear-gleichmäßig bewegt, sondern regelmäßig (unerwarteten) Stockungen, Beschleunigungen und Verschiebungen innerhalb der Gruppe der Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, je nach ihrem individuellen Gehtempo bzw. der Entwicklung des Versammlungsverlaufs, unterworfen ist. Dies wäre in gleicher Weise der Fall, wenn die Versammlungsteilnehmer in Dreier- oder Viererreihen gingen. Die Teilnehmerzahl von bis zu 400 oder 600 Personen, wie vom Antragsteller gegenüber der Antragsgegnerin in den Raum gestellt (in der Anmeldung genannt sind ca. 175 Personen), ist dabei nicht so gering, dass von einem jederzeit übersichtlichen Versammlungsgeschehen ausgegangen werden könnte, bei dem sich der gebotene Sicherheitsabstand absehbar hinreichend sicher einhalten ließe. Dagegen spricht überdies, dass sich dem am Samstagnachmittag durch einen innerstädtischen Bereich führenden Aufzug spontan weitere Personen anschließen oder sich Interaktionen der Versammlungsteilnehmer und -teilnehmerinnen mit Passanten ergeben könnten, wodurch sich die Problematik

der Einhaltung des gebotenen Abstands zusätzlich verschärfen würde (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20.11.2020 - 15 B 1834/20 -, juris; zur Dynamik eines geplanten Demonstrationszugs als mobile Versammlung vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 21.11.2020 - 1 BvQ 135/20 - juris). Dass bei Versammlungsereignissen praktisch keine Infektionsgefahren bestehen, darf darüber hinaus im Hinblick auf die aussagekräftige Untersuchung des ZEW Mannheim (Lange/Monscheuer, Spreading the Disease: Protest in Times of Pandemics, http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp21009.pdf; vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 30.04.2021 - 1 S 1498/21 -) zumindest bezweifelt werden. Nicht zuletzt gilt dies auch mit Blick auf die Bewertung in § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG durch den parlamentarischen Gesetzgeber, dem eine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der infektiologischen Gefährlichkeit von sozialen Kontakten zukommt (vgl. BayVGH, Beschluss vom 16.04.2021 - 10 CS 21.1113 -, juris). Nach alledem zwingt auch die vom Antragsteller in den Vordergrund gestellte Einlassung des Sachverständigen Dr. S. vor dem Amtsgericht Garmisch-Partenkirchen, wie das Verwaltungsgericht zutreffend entschieden hat, nicht zu einer anderen Bewertung.

Soweit der Antragsteller geltend macht, das Gesundheitssystem sei nicht überlastet, ist diese Argumentation von vornherein ungeeignet, die der Gefahrenprognose zugrunde liegende Annahme einer individuellen Gefährdung zu entkräften. Nichts anderes gilt mit Blick auf den Einwand, alle Menschen in Deutschland hätten zwischenzeitlich ein Impfangebot erhalten. Abgesehen davon, dass dies so nicht zutrifft, ist die Tatsache eines Impfangebots ersichtlich nicht geeignet, die angenommene Gefährdung zu widerlegen. Deshalb bedarf auch keiner Vertiefung, dass es sich bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Aufzugs vielfach um nicht geimpfte Personen handeln dürfte und von einer eigenverantwortlichen Selbstgefährdung jedenfalls angesichts der Offenheit des Teilnehmerkreises auch für spontane Teilnehmer und der angesichts des Aufmarschorts und -zeitpunkts unvermeidbaren Gefährdung Dritter nicht ohne Weiteres ausgegangen werden kann.

Auch die Ausführungen des Verwaltungsgerichts dazu, dass im Hinblick auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Aufzugs die Nichteinhaltung von pandemiebedingten Auflagen zu erwarten ist, unterliegen keinen durchgreifenden Richtigkeitszweifeln. Vor allem stützt sich die behördliche Gefahrenprognose auf zum Zeitpunkt der Verfügung erkennbare konkrete und nachvollziehbare Anhaltspunkte, aus denen sich die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ergibt. § 9 Abs. 2 Satz 1 CoronaVO bestimmt, dass die Versammlungsleitung auf die Einhaltung der Abstandsregel nach § 2 Abs. 2 CoronaVO hinzuwirken hat. Die Verpflichtung, einen Mund-Nasen-Schutz oder im Fall der ärztlichen Befreiung von dieser Pflicht einen Kunststoff-Gesichtsschutz (sog. Vollvisier) zu tragen, kann bei der hier nicht stationären Versammlung mit Blick auf das oben beschriebene Infektionsrisiko auf § 15 Abs. 1 VersG i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO gestützt werden. Aus den in der Verbotsverfügung (S. 2 ff.) geschilderten Abläufen von früheren Veranstaltungen und sonstigen Vorkommnissen ergeben sich konkrete und hinreichend aktuelle Anhaltspunkte, dass der Antragsteller und zahlreiche andere Veranstaltungsteilnehmer nicht gewillt sind, sich an infektionsschutzrechtliche Auflagen wie die Maskenpflicht oder die Einhaltung des Mindestabstands zu halten. Dies ist mit der Beschwerde nicht in Frage gestellt worden. Wie dargelegt, hat für ein Gefahrenpotential aus früheren Versammlungen nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts die Versammlungsbehörde die Darlegungs- und Beweislast. Als Vorgängerversammlungen sind insoweit in erster Linie diejenigen Veranstaltungen heranzuziehen, die bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen. Wenn - wie hier - konkret mit der Teilnahme einer erheblichen Anzahl von Personen zu rechnen ist, die wie bei Vorgängerversammlungen nicht gewillt sind, sich an geltende Vorschriften zu halten, und damit die Gefahr einer Verletzung der öffentlichen Sicherheit i. S. v. § 15 Abs. 1 VersG begründen, kann im Übrigen vom Veranstalter der Versammlung erwartet werden, dass er auch im Vorfeld der Versammlung öffentlich deutliche Signale setzt, die auf die Durchführung der Versammlung ohne Verletzung der Rechtsordnung ausgerichtet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.07.2000 - 1 BvR 1245/00 -, juris Rn. 24 ff.; Beschluss vom 04.09.2009 - 1 BvR 2147/09 -, juris Rn. 13 ff.; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 29.03.1993 - 1 S 118/93 -, NVwZ-

RR 1994, 87, 88; jeweils zur Gefahr eines gewalttätigen Verlaufs). Das Gegenteil ist hier der Fall, wie sich auch aus den Einlassungen des Antragstellers gegenüber der Antragsgegnerin (s. etwa Mail vom 03.08.2001, Bescheid S. 5 f.: „Sie glauben offensichtlich immer noch an das Märchen von einer sehr gefährlichen Krankheit“ … „Aus den genannten Gründen ist ein Hygienekonzept nicht erforderlich“) ergibt.

In der Gesamtbetrachtung hat der Antragsteller auch mit seinem Beschwerdevorbringen die von der Antragsgegnerin prognostizierte Gefahrenlage für die Schutzgüter von Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer, Passanten und Einsatzkräfte nicht zu erschüttern vermocht.

Mit Blick auf die Gesamtumstände des Einzelfalls und die Reaktion des Antragstellers auf die von der Antragsgegnerin angebotenen Optionen (dazu noch unten) ist auch kein Auflagenprogramm ersichtlich, mit dem die Antragsgegnerin das Ziel der Gewährleistung des gebotenen Infektionsschutzes - und insbesondere die Einhaltung der Maskenpflicht, die sich mit Blick auf diesen (auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht erreichten) Zweck auch nicht als unverhältnismäßig erweist - bei dem gegenständlichen Aufzug auf andere Weise als durch das ausgesprochene Verbot effektiv erreichen könnte.

Auch die von den Erfolgsaussichten des Widerspruchs unabhängige Interessenabwägung geht zu Lasten des Antragstellers aus. Dabei verkennt der Senat nicht die Schwere des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit, die mit dem hier in Rede stehenden vollständigen Versammlungsverbot einhergeht. Dem gegenüber steht aber angesichts der derzeitigen Infektionslage und der grundsätzlich ablehnenden Haltung des Antragstellers und der übrigen Teilnehmer des Aufzugs gegenüber der Sinnhaftigkeit von Maßnahmen des Infektionsschutzes (die nicht zuletzt auch im Motto des Aufzugs „Sofortige Beendigung der Coronadiktatur“ Ausdruck findet) bei einer Außervollzugsetzung der streitgegenständlichen Verfügung nach derzeitiger Erkenntnislage die konkrete Gefahr, dass sich bei der zu erwartenden größeren Menschenansammlung und Unterschreitung des Mindestabstands eine Vielzahl von Personen, insbesondere unbeteiligte

Dritte, die Versammlungsteilnehmer selbst und nicht zuletzt auch die Sicherheitskräfte, mit dem Virus anstecken und erkranken, sodass erhebliche Beeinträchtigungen des hochrangigen Schutzguts der menschlichen Gesundheit zu befürchten sind (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Im Übrigen hat die Behörde dem Antragsteller sowohl die Möglichkeit der Zulassung des Aufzugs unter den Auflagen der Einhaltung des Mindestabstands und der Verpflichtung zum Tragen einer Maske als auch die Option einer stationären Versammlung bei Einhaltung des Mindestabstands, aber unter Verzicht auf die Maskenpflicht angeboten. Beides ist von ihm abgelehnt worden, obwohl der mit der Maskenpflicht verbundene, in erster Linie das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG betreffende Grundrechtseingriff regelmäßig nur ein begrenztes Gewicht aufweist. Dass dem Antragsteller die Einhaltung jeglicher Infektionsschutzvorkehrung vor dem Hintergrund des Veranstaltungsmottos unzumutbar sein könnte, hat er nicht dargetan (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29.06.2016 - 1 BvR 1791/14 -, juris Rn. 4).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 2 GKG. Für eine Herabsetzung des Streitwerts ist im vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes wegen der begehrten Vorwegnahme der Hauptsache kein Raum.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Dr. Roth Feldmann Dr. Wittmann